调查结果与工作成果

行政失当的主要类别

6.1　在本报告年度内，本署终结的大部分投诉个案都是指某些机构「出错、决定或意见错误」(31.2%)，其次是「不按程序办事或延误」(10.2%)。换句话说，市民认为这些都是最常见的行政失当类别。然而，在本署进行全面调查[1]后认为投诉成立或部分成立的个案，则主要是「不按程序办事或延误」，以及「办事疏忽、有缺失遗漏的情况」，详情表列如下：

图表 6.1

确定的指称事项／行政失当的性质	**在所有终结的个案中所占的百分比@**	**在所有认为成立的行政失当中所占的百分比#**
出错、决定或意见错误	31.20%	14.90%
不按程序办事、延误	10.20%	21.30%
没有就投诉作出回应	6.90%	2.10%
职员态度欠佳	6.40%	6.40%
办事疏忽、有缺失遗漏的情况	6.00%	21.30%
处事不公、厚此薄彼	5.70%	8.51%

@　在二零零三／零四年度终结的个案共有 4,661 宗，当中包括不在本署职权范围内的个案、受条文所限不得调查的个案、经初步查讯、调解或全面调查后终结的个案（参见表 1）。

#　本署在二零零三／零四年度进行全面调查的个案中，确定有 47 项指称成立。

申诉专员的建议

6.2　《申诉专员条例》规定，申诉专员在进行全面调查后，可就其提出的意见及理由作出报告，并且提出建议。这些建议大致可分为两类：

(a)　纾解不满的建议 —
旨在纠正错误，包括采取即时及长远的补救措施；

(b)　改善行政的建议 —
旨在令有关机构改善其整体或某方面的行政，包括修订某些制度、程序和工作方法，以纠正行政错误、堵塞漏洞或补救不足之处。

本人尊重政府当局制订政策的权力，但也会不时就政策提出意见，以促使有关当局注意某些政策可能已经不合时宜，或藉此引起公众人士的讨论。

6.3　有不少投诉是针对个别人员的行动或工作态度而提出的。为了提高公共行政的质素，本署在调查后提出的建议，一般旨在协助有关机构改善服务，而非施予惩处。因此，本署甚少建议对个别人员采取纪律处分，因为我们相信这方面应该由有关机构的首长决定。简言之，我们的目的是要求改进，而不是指责非难；是提出有建设性的意见，而不是吹毛求疵。

1　有别于以初步查讯方法处理的个案。初步查讯包括现处计划、提供协助／作出澄清及调解方法。

6.4 本人假如认为有关机构的首长没有就本署的调查报告采取适切的行动，即可以根据《申诉专员条例》，把报告及建议，连同其他意见，呈交行政长官。本人如认为曾有严重不当或不公平的情况发生，可向行政长官提交另一份报告；而在本人提交报告后一个月内，或行政长官厘定的更长期间内，该报告的文本须提交立法会省览。

《政府覆文》

6.5 自一九九五年开始，政府当局在向立法会提交申诉专员年报后的三个月内，便会向立法会提交《政府覆文》，汇报政府部门和法定机构采取了哪些跟进行动，以落实申诉专员的建议。这项安排反映出政府当局重视申诉专员在确保政府开明问责，以及促进公共行政公平方面的职能。

落实本署的建议

6.6 申诉专员制度的主要功能，是透过适当的调查后提出建议，以改善公共行政。本署提出并获得有关机构采纳的改善建议数目，是显示我们工作成果的一项指标。在二零零三／零四报告年度内，本署完成了 284 宗个案的全面调查及五项直接调查，并分别提出了 121 项及 88 项建议（合计 209 项），其中 197 项建议（即 94.3%）已获有关部门及机构接纳，他们正在考虑的建议则有 9 项（即 4.3%）。这些机构每落实一项建议，在公共行政方面便有所改善，为社会提供更佳的服务。

图表 6.2

本署提出的建议数目

年度	调查投诉后提出的建议	直接调查后提出的建议	总计
1999/2000	108	30	138
2000/01	131	59	190
2001/02 (10½ 月)	166	70	236
2002/03	173	72	245
2003/04	121	88	209

6.7 在本年度内，本署经初步查讯后终结的个案有 1,834 宗，包括现处计划个案 203 宗及提供协助／作出澄清的个案 1,631 宗，向有关机构提出了共 223 项建议，促请他们采取补救措施或改善行政。值得注意的是，在本署进行调查期间，有关机构往往会展开内部检讨，甚至随即采取改善措施。对于这种「自发性」行动，本署十分欢迎和赞赏；这亦证实本署经常担当着催化改善公共行政的角色。当然，我们必须向投诉人致意，感谢他们向本署提出其个案，从而促使有关部门及机构改善公共服务。

提高公共行政的质素

6.8　有关机构接纳及落实本署就改善行政提出的意见和建议，已促使公共行政在多方面得到改善，请参阅**图表 6.3**：

图表 6.3

公共行政得以改善的实例

改善之处	实例
(1) 制定清晰的指引，以便执行职务的人员清楚了解工作程序、采取划一的标准和发挥效率	房屋署曾调查一宗有关使用伪造文件申请公共房屋的个案。该署负责处理这宗个案的人员错误订定发现罪行的日期，以致个案过了法定起诉时限。其实，房屋署规定负责人员的上司须核实法定起诉时限，但由于负责人员在处理这宗个案时兼任其上司的职位，因此没有人再覆核法定起诉时限。 在本署提出建议后，房屋署已发出清晰的指引，确保不会再发生类似的错误。
(2) 为部门或机构之间的互相协调作出更好的安排	某业主在九个月内收到屋宇署就同一物业发出的三项违例建筑物的清拆令和劝谕信。由于屋宇署在不同时间发出这些清拆令和劝谕信，以致他在遵守有关规定时浪费时间和金钱，因而感到受屈。本署在调查后，发觉屋宇署辖下三个小组分别就不同类别的违例建筑物发出清拆令和劝谕信。虽然其中两个小组在采取行动之前曾互相协调，但第三个小组却与这两个小组协调不足。 在本署提出建议后，屋宇署已发出清晰的内部指引，确保属下各小组在向同一业主发出清拆令和劝谕信时，能够互相协调，同步进行。
(3) 采取措施改善解答市民查询／处理投诉的服务	投诉人不满意某互联网服务供应商的服务，于是向电讯管理局投诉。电讯管理局在了解投诉后，表示只可以调查违反《电讯条例》的个案。投诉人认为该局没有适当地履行其规管职责。本署认为，该局虽然已恰当地跟进投诉，但却没有清晰的指引，订明该局不会处理关于互联网服务供应商与客户之间因服务合约引起的投诉。 在本署提出建议后，该局已发出清晰的指引，让属下人员有所依循，并供市民参阅。

改善之处	实例
(4) 为属下职员提供培训及指引	在房屋署的建议下，某居者有其屋屋苑的业主决定成立业主立案法团。由于屋苑各座楼宇的入伙时间不同，大厦公契并不一样，该屋苑的业主因而需要成立两个业主立案法团，原本的屋苑管理基金亦须分拆。房屋署表示，在两个业主立案法团成立后三个月内，便可把基金分拆，但结果未能实现，因为房屋署人员低估了分拆基金帐目的复杂程度。 在本署提出建议后，房屋署已订定清晰的指引，并为职员提供培训，以改善日后的服务。
(5) 落实改善服务的措施	一对夫妇拟向社会福利署（「社署」）辖下某社会保障办事处（「保障处」）举报一宗怀疑诈骗综合社会保障援助（「综援」）的个案，但该处人员却指示他们向社署的诈骗案调查队（「调查队」）举报。本署在调查后，虽然发觉投诉人指称保障处不愿受理他们的个案一事并不成立，但保障处与调查队之间确实缺乏沟通。该署亦没有清楚告知市民，向保障处举报个案后，可无需再向调查队举报，反之亦然。 在本署提出建议后，社署已采用一站式的方法接受诈骗综援的举报，并向市民提供有关的资料。
(6) 为市民提供更多更清晰的资料	当行政会议在某星期二举行会议时，投诉人前往中区政府总部请愿，但却遭该处人员阻止，理由是她没有预先申请，她因而感到受屈，因为以个人身份请愿是无须预先申请的。本署在调查后，发觉政府发出的指引只提及在行政会议举行会议的日子请愿时有特别安排，但并没有详细的资料。此外，指引也没有说明有关安排是否适用于个人。 在本署提出建议后，行政司司长办公室已修订该份指引，订明这些特别安排的细则，并清楚说明这份指引适用于团体和个人。

第六章

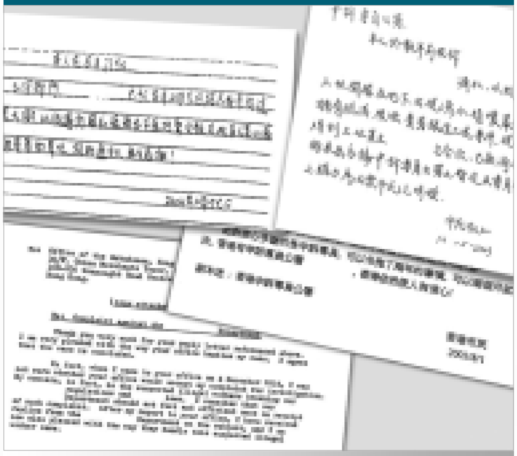
调查结果与工作成果

对本署服务的赞扬

6.9　本署不时会收到投诉人和有关机构的致谢信，对我们不偏不倚、全面彻底的调查工作表示赞赏。本署视赞扬为一种激励，策勉我们继续改进。本署亦欢迎任何有助我们改善服务的意见。

图表 6.4

致谢信摘录



正面的投诉文化

6.10　毫无疑问，投诉多因感到受屈或不满而起，但这并不表示投诉都是消极和负面的。市民若真诚地作出投诉，其实只是适当地行使公民权利。有理据的投诉可以敦促政府重新检讨其政策、措施和程序，由申诉专员担当监察的角色。投诉其实是为我们提供机会去检讨和改进工作、纠正错误及进行革新。公共行政也因此得以进步、发展和改善。

6.11　多年以来，我们一直向市民和《申诉专员条例》附表1所列的机构推广正面的投诉文化。有关本署的公众教育及宣传推广活动，详载于**第七章**。